

A-538-78

A-538-78

Attorney General of Newfoundland for and on behalf of the Queen in right of the Province of Newfoundland (*Appellant*)

v.

Canadian National Railway Company (*Respondent*)

Court of Appeal, Jackett C.J., Heald and Ryan JJ.—Ottawa, October 27, 1978.

*Jurisdiction — Appeal from decision of Motor Vehicle Transport Committee dismissing application for order — Order sought to suspend rate increase that would be effected during period that must elapse before Commission can decide whether or not to disallow tariff — Whether or not the Commission has the power to grant the order sought — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 40(1), (3).*

This is an appeal from a decision of the Motor Vehicle Transport Committee of the Canadian Transport Commission dismissing appellant's application for an order that would have the effect of deferring for a fixed period the effective date of a tariff filed by respondent under section 40 of the *National Transportation Act* in respect of its Roadcruiser Bus Operations in Newfoundland. The application is, in effect, for an order suspending the increase in rates that would be effected, during a period that must elapse before the Commission can reach a decision whether or not to disallow the tariff so that, if it is found that the proposed increase should be disallowed, such decision will have had full effect. The sole question involved is whether the Commission has the power to grant the order sought.

*Held*, the appeal is allowed. If the Board cannot make an order suspending the proposed tariff for the purposes for which it is sought, it cannot accomplish the same result for the same purposes by amending a procedural order. The general power in section 40(3) in the case of "disallowance" can only be exercised subject to the statutory conditions set out in paragraphs (a) and (b). *Prima facie*, the word "disallowance" in this context applies to any order, whether made before or after the effective date of the tariff, whereby the tariff is made inoperative. That view, however, is subject to at least one qualification—that an order providing that a tariff is inoperative for a period after filing is not such a disallowance. It is also subject to the qualification that it does not apply to an order, whether made before or after the effective date of the tariff, suspending the operation of the tariff for what is, in the Commission's opinion, a *bona fide* reason related to proceedings leading to a possible "disallowance".

APPEAL.

COUNSEL:

*O. Noel Clarke* for appellant.

Le procureur général de Terre-Neuve pour le compte de la Reine du chef de la province de Terre-Neuve (*Appelant*)

a

c.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (*Intimée*)

b

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Heald et Ryan—Ottawa, le 27 octobre 1978.

c

*Compétence — Appel contre la décision du Comité des transports par véhicule à moteur rejetant une demande en vue d'obtenir une ordonnance — Ordonnance demandée en vue de suspendre l'augmentation de taux aussi longtemps que la Commission n'aura pas rendu une décision sur le tarif — La Commission a-t-elle le pouvoir d'accorder l'ordonnance demandée? — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 40(1) et (3).*

d

Il s'agit d'un appel contre une décision du Comité des transports par véhicule à moteur de la Commission canadienne des transports qui a rejeté la demande faite par l'appelant en vue d'obtenir une ordonnance dont l'effet aurait été de retarder pour une période déterminée la date d'entrée en vigueur d'un tarif déposé par l'intimée en vertu de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports* relativement au service opérationnel des autocars à Terre-Neuve. La demande est présentée en vue d'obtenir une ordonnance visant à retarder l'augmentation de taux aussi longtemps que la Commission n'aura pas rendu une décision sur le tarif, de sorte que, en cas de rejet, la décision ait tout son effet. Le seul litige consiste à déterminer si la Commission a le pouvoir d'accorder l'ordonnance demandée.

e

f

*Arrêt*: l'appel est accueilli. Si la Commission ne peut pas rendre une ordonnance prononçant la suspension du tarif aux fins pour lesquelles l'ordonnance est demandée, elle ne peut pas arriver au même résultat aux mêmes fins par modification d'une ordonnance procédurale. En cas de «rejet», le pouvoir général prévu à l'article 40(3) ne peut s'exercer que sous réserve des conditions exposées par la loi aux alinéas a) et b). De prime abord, le terme «rejet» dans le contexte de cet article, s'applique à toute ordonnance rejetant le tarif proposé, qu'elle soit rendue avant ou après la date d'entrée en vigueur de ce tarif. Cependant, au moins une réserve doit être faite à cette interprétation, à savoir qu'une décision prescrivant la suspension d'un tarif proposé pendant une période à compter du jour du dépôt ne constitue pas un rejet. Également, une autre réserve doit être faite à l'égard de cette interprétation, à savoir qu'elle ne s'applique pas à une ordonnance, rendue avant ou après l'entrée en vigueur du tarif, qui prononce la suspension du tarif pour ce qui constitue, de l'avis de la Commission, un motif sérieux relatif à des procédures pouvant aboutir à un «rejet».

g

h

i

APPEL.

j

AVOCATS:

*O. Noel Clarke* pour l'appelant.

*H. J. G. Pye, Q. C.*, for respondent.  
*G. W. Nadeau* for Canadian Transport Commission.

## SOLICITORS:

*Martin, Easton, Woolridge & Poole*, Corner Brook, for appellant.

*Law Department, Canadian National Railway Company*, Montreal, for respondent.

*Law Department, Canadian Transport Commission*, Ottawa, for Canadian Transport Commission.

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

JACKETT C.J.: This is an appeal from a decision of the Motor Vehicle Transport Committee of the Canadian Transport Commission dismissing an application of the appellant for an order that would have the effect of deferring for a fixed period the effective date of a tariff filed by Canadian National Railway Company (hereinafter called the "respondent") under section 40 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17<sup>1</sup>, in respect of its Roadcruiser Bus Operations in the Province of Newfoundland. The sole question involved is whether the Commission has

<sup>1</sup> Section 40, which is in Part III of the Act, reads, in part, as follows:

40. (1) A person operating a motor vehicle undertaking to which this Part applies shall not charge any tolls except tolls specified in a tariff that has been filed with the Commission and is in effect.

(3) The Commission may make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls and tariffs of a motor vehicle undertaking to which this Part applies, and may disallow any tariff of tolls, or any portion thereof,

(a) that the Commission considers to be not compensatory and not justified by the public interest; or

(b) where there is no alternative, effective and competitive service by a common carrier other than another motor vehicle carrier or a combination of motor vehicle carriers, that the Commission considers to be a tariff that unduly takes advantage of a monopoly situation favouring motor vehicle carriers;

and may require the person operating the motor vehicle undertaking to substitute a tariff of tolls satisfactory to the Commission in lieu thereof, or the Commission may prescribe other tariffs in lieu of the tariff or portion thereof so disallowed.

*H. J. G. Pye, c.r.*, pour l'intimée.  
*G. W. Nadeau* pour la Commission canadienne des transports.

## a PROCUREURS:

*Martin, Easton, Woolridge & Poole*, Corner Brook, pour l'appelant.

*Service du contentieux, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, Montréal, pour l'intimée.

*Service du contentieux, Commission canadienne des transports*, Ottawa, pour la Commission canadienne des transports.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par*

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'un appel contre une décision du Comité des transports par véhicule à moteur de la Commission canadienne des transports qui a rejeté une demande faite par l'appelant en vue d'obtenir une ordonnance dont l'effet aurait été de retarder pour une période déterminée la date d'entrée en vigueur d'un tarif déposé par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après appelée l'intimée) en vertu de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17<sup>1</sup>, relativement au service opérationnel des autocars dans la province

<sup>1</sup> Voici, en partie, le libellé de l'article 40, qui figure dans la Partie III de la Loi:

40. (1) Une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur visée par la présente Partie ne doit pas imposer de droits autres que les droits spécifiés dans un tarif en vigueur déposé à la Commission.

(3) La Commission peut rendre des ordonnances relatives à toutes les questions concernant le trafic, les droits et les tarifs d'une entreprise de transport par véhicule à moteur visée par la présente Partie, et elle peut rejeter tout tarif de droits, ou toute partie d'un semblable tarif,

a) que la Commission estime n'être pas compensatoire et n'être pas justifié par l'intérêt public; ou

b) que la Commission estime être un tarif qui tire un avantage indu de la situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur s'il n'existe aucun service efficace et concurrentiel fourni par un autre transporteur en commun qui n'est pas un autre transporteur par véhicule à moteur ou une combinaison de transporteurs par véhicule à moteur;

et la Commission peut exiger que l'entreprise de transport par véhicule à moteur substituée à ce tarif un tarif de droits qu'elle juge satisfaisant, ou elle peut prescrire d'autres tarifs en remplacement du tarif ainsi rejeté en tout ou en partie.

power to grant the order sought.

The tariff in question was treated as governed by an order made under section 40(3) with reference to the bus operations in question by virtue of which it is to “come into effect on the date stated in the tariff which shall be at least 90 days after the date of filing”. That date is November 1, 1978.

The application to defer the coming into effect of the tariff is, in effect, an application for an order suspending the increase in rates that would be effected thereby, during a period that must elapse before the Commission can reach a decision whether or not to disallow the tariff so that, if it is found that the proposed increase should be disallowed, such decision will have had full effect.

While the application is, in terms, made in the alternative

- (a) for a straightforward order that the proposed effective date be postponed or suspended, or
- (b) for an amendment to the order already referred to that governs the coming into effect of such a tariff,

in my view, the Board’s power to suspend the increase in rates does not depend on how it might frame an order for that purpose. In other words, if it cannot make an order suspending the proposed tariff for the purposes for which it is sought, it cannot accomplish the same result for the same purposes by amending a procedural order.

Reading the first part of section 40(3), it would seem that the Commission has an unfettered power to make orders “with respect to all matters relating to . . . tariffs of a motor vehicle undertaking” to which Part III applies. However, this general power must, in my view, be read subject to the fact that the latter part of subsection 40(3) confers a specific power to “disallow any tariff” conditioned on what is set out in paragraph (a) or (b) thereof. It follows, in my view, that the general power in the case of “disallowance” can only be exercised subject to such statutory conditions.

de Terre-Neuve. Le seul litige consiste à déterminer si la Commission a le pouvoir d’accorder l’ordonnance demandée.

<sup>a</sup> Le tarif litigieux a été tenu pour régi par une ordonnance rendue en vertu de l’article 40(3) relativement au service opérationnel des autocars en vertu de laquelle il devait [TRADUCTION] «entrer en vigueur à la date énoncée dans le tarif et au moins 90 jours à compter de la date de dépôt». Le <sup>b</sup> dépôt a été fait le 1<sup>er</sup> novembre 1978.

La demande visant à faire retarder l’entrée en vigueur du tarif est, en vérité, une demande faite en vue d’obtenir une ordonnance qui suspendrait <sup>c</sup> l’augmentation des tarifs qui seraient touchés par cette entrée en vigueur, aussi longtemps que la Commission n’aura pas rendu une décision sur ce tarif, de sorte que, en cas de rejet, la décision ait tout son effet.

<sup>d</sup> Bien que la demande soit rédigée sous une forme subsidiaire aux fins d’obtenir:

- a) ou une ordonnance prescrivant directement de retarder ou de suspendre la date d’entrée en <sup>e</sup> vigueur proposée,
- b) ou une modification de l’ordonnance déjà mentionnée qui régit l’entrée en vigueur d’un tarif semblable,

<sup>f</sup> à mon avis, le pouvoir de la Commission de suspendre toute augmentation de taux ne dépend pas de la forme sous laquelle elle rend une ordonnance à cet effet. En d’autres termes, si elle ne peut pas rendre une ordonnance prononçant la suspension <sup>g</sup> du tarif proposé aux fins pour lesquelles l’ordonnance est demandée, elle ne peut pas arriver au même résultat aux mêmes fins par modification d’une ordonnance procédurale.

<sup>h</sup> Si on s’en tient au premier membre de phrase de l’article 40(3), la Commission semble avoir un pouvoir illimité de rendre des ordonnances «relatives à toutes les questions concernant . . . les tarifs d’une entreprise de transport» visée par la Partie <sup>i</sup> III. A mon avis, ce pouvoir général doit cependant être interprété sous réserve du fait que le même membre de phrase lui confère le pouvoir spécifique de «rejeter tout tarif» qui remplit les conditions exposées aux alinéas <sup>a</sup> et <sup>b</sup>). Par conséquent, en cas de «rejet», le pouvoir général ne peut s’exercer que sous réserve de ces conditions spécifiées par la <sup>j</sup> loi.

The question to be considered, therefore, in my opinion, is whether the suspension sought is a "disallowance" within the meaning of that word in section 40(3).

*Prima facie*, the word "disallowance" in this context, as I understand it, applies to any order, whether made before or after the effective date of the tariff, whereby the tariff is made inoperative. However, that view is subject to at least one qualification, namely, that an order providing that a tariff is inoperative for a period after filing is not such a disallowance. With some hesitation, I have come to the conclusion that it is also subject to the qualification that it does not apply to an order, whether made before or after the effective date of the tariff, suspending the operation of the tariff for what is, in the opinion of the Commission, a *bona fide* reason related to proceedings leading to a possible "disallowance".

I am of opinion that the appeal should be allowed and an opinion certified to the Commission accordingly.

\* \* \*

HEALD J. concurred.

\* \* \*

RYAN J. concurred.

A mon avis, il s'agit donc de déterminer si la suspension demandée constitue un «rejet» au sens de ce terme dans l'article 40(3).

<sup>a</sup> De prime abord, le terme «rejet», dans le contexte de cet article, s'applique à toute ordonnance rejetant le tarif proposé, qu'elle soit rendue avant ou après la date d'entrée en vigueur de ce tarif. <sup>b</sup> Cependant, au moins une réserve doit être faite à cette interprétation, à savoir qu'une décision prescrivant la suspension d'un tarif proposé pendant une période à compter du jour du dépôt ne constitue pas un rejet. Avec quelque hésitation, j'en suis venu à la conclusion qu'elle est soumise à une autre réserve, à savoir qu'elle ne s'applique pas à une ordonnance, rendue avant ou après l'entrée en vigueur du tarif, qui prononce la suspension du tarif pour ce qui constitue, de l'avis de la Commission, un motif sérieux relatif à des procédures pouvant aboutir à un «rejet».

Je suis d'avis qu'il faut accueillir l'appel et remettre un avis attesté à la Commission en conséquence.

<sup>e</sup>

\* \* \*

LE JUGE HEALD y a souscrit.

\* \* \*

<sup>f</sup>

LE JUGE RYAN y a souscrit.